

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 19.073

Sessão do dia 15 de abril de 2025.

Publicado no D.O. Rio de 28/05/2025

**RECURSO VOLUNTÁRIO Nº 20.769**

Recorrente: **LÍDER TÁXI AÉREO S.A. – AIR BRASIL**

Recorrido: **COORDENADOR DA COORDENADORIA DE REVISÃO E  
JULGAMENTO TRIBUTÁRIOS**

Relator: Conselheiro **RAFAEL GASPAR RODRIGUES**

Representante da Fazenda: **ANDRÉ BRUGNI DE AGUIAR**

***IPTU/TCL – IMÓVEL DE ENTE PÚBLICO –  
CESSÃO A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO  
PRIVADO – EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE  
ECONÔMICA***

*Incide o IPTU e a TCL sobre imóvel de ente público em que haja exploração de atividade econômica por pessoa jurídica de direito privado, sendo essa a devedora. Recurso Voluntário improvido. Decisão por maioria.*

***IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL  
E TERRITORIAL URBANA/TAXA DE COLETA  
DOMICILIAR DO LIXO***

**RELATÓRIO**

Adoto o relatório da Representação da Fazenda, de fls. 1.146/1.152, que passa a fazer parte integrante do presente.

“Trata-se de Recurso Voluntário interposto tempestivamente por LÍDER TÁXI AÉREO S.A. – AIR BRASIL, em face da decisão do Senhor Coordenador da Coordenadoria de Revisão e Julgamento Tributários (FP/REC-RIO/CRJ) de julgar improcedente impugnação apresentada ao lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU e da Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo – TCL do exercício de 2024, para o imóvel localizado na Praça Salgado Filho, S/N, Hangar 07, CTR 2018.0037, no Centro, identificado no cadastro municipal sob o nº 2.064.955-4.

CONSELHO DE CONTRIBUINTE

**Acórdão nº 19.073**

Em sua impugnação, a contribuinte suscitou questão preliminar de violação de coisa julgada material, formada em 2015 no MS de nº 0001523-10.2002.4.02.5101.

Relatou que a primeira decisão judicial no MS lhe havia concedido a segurança, declarando a inexistência de relação tributária relativa ao IPTU (sem fixação expressa de algum exercício específico). Por força de Apelação e remessa necessária, tal decisão foi apreciada pela 4ª Turma Especializada do TRF-2, que entendeu por reformá-la e declarar exigível o IPTU. Todavia, o STJ teria dado provimento a Recurso Especial da Líder para restabelecer a sentença que concedera a segurança. E na sequência, o STF teria rechaçado Recurso Extraordinário manejado pelo Município do Rio de Janeiro, de modo que teria se formado coisa julgada em favor da Líder naquele MS (cujo objeto versava especificamente sobre o exercício de 2002).

Sustentou a impugnante que tal coisa julgada a seu favor espraiaria efeitos a quaisquer exercícios, sempre vedando a tributação do IPTU sobre os imóveis objeto da controvérsia. Acusou o Município de violar a vedação ao comportamento contraditório em relações jurídicas continuativas. Invocou em seu amparo, no ponto, o art. 505 do CPC, cuja dicção é:

Art. 505. Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo:

I - se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença;

II - nos demais casos prescritos em lei.

Assim, deveria a Fazenda Pública carioca declarar inexigível o tributo de 2024, em razão da existência de decisão judicial prévia, transitada em julgado, supostamente neste sentido.

No que tange à argumentação de direito material propriamente dita, a impugnação alegou ser inconstitucional a tributação pretendida, vez que a Líder não se encaixaria na definição de contribuinte prevista no art. 34 do CTN. Sustentou que não seria titular de domínio útil nem possuidora com ânimo de dono. Opinou que a posse a princípio tributável seria apenas a da Infraero, concedente do imóvel, a qual, todavia, estaria protegida pela imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, "a", da CRFB). Invocou antigo precedente do STF a respeito do tema (ARE 638.315).

Sustentou, por outro lado, haver inadequação do presente caso à tese do Tema nº 437 de Repercussão Geral<sup>1</sup> do STF, fixada por aquela Corte no julgamento do RE nº 601.720. Tal inadequação derivaria, alegadamente, de discrepâncias nas respectivas situações fáticas e jurídicas entre o presente caso e o do referido RE.

---

<sup>1</sup> "Incide o IPTU, considerado imóvel de pessoa jurídica de direito público cedido a pessoa jurídica de direito privado, devedora do tributo".

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

**Acórdão nº 19.073**

Pontuou que, no caso do RE nº 601.720, tratava-se de imóvel utilizado em atividade desprovida de interesse público, sob regime exclusivamente de mercado e sem qualquer intervenção estatal. Ao passo que, no seu caso, o imóvel estaria sendo usado para realização de interesse público, em atividade inerente e atrelada ao complexo aeroportuário em que instalada.

Destacou que o objetivo da imunidade era preservar o Pacto Federativo e resguardar a isonomia entre os entes políticos. Por isso, não se poderia admitir que atividades da esfera da União fossem oneradas por tributação municipal. Tanto que autarquias e até mesmo empresas públicas vinham sendo reconhecidas pelo STF como imunes. Citou o caso da ECT e agregou que, quanto à empresa de correios, o fundamento havia sido exatamente o fato de ela prestar serviço público. O que comprovaria que pessoas jurídicas de direito privado também podem ser destinatárias da imunidade recíproca, quando desenvolvessem, no imóvel, alguma atividade de interesse público.

Asseverou que a situação discutida no RE nº 601.720 envolvia uma concessionária de automóveis, atividade que em nada tangia a aeroportos, configurando hipótese totalmente diversa daquela em que a atividade desempenhada em imóveis da União por sociedades privadas se faz em prol do interesse público na função aeroportuária.

Invocou os julgados do STF no RE nº 951.445 AgRg e no ARE nº 947.142, ambos de 2016, bem como a Súmula nº 724 do STF, segundo a qual o imóvel pertencente a entidades assistenciais permanece imune mesmo se alugado a terceiros, desde que o valor dos alugueres seja destinado à atividade essencial do sujeito passivo.

Citou excerto do Voto do Ministro Alexandre de Moraes no já mencionado RE que deu origem à tese nº 437 do STF. O excerto refere que, naquele caso, tratava-se de imóvel *“já não mais afetado a qualquer destinação social, funcionando apenas como elemento para alavancar o desempenho de atividade particular de propósitos exclusivamente econômicos”*.

Citou excertos também dos Votos, no mesmo julgado, dos Ministros Marco Aurélio (referindo tratar-se de atividade de fins exclusivamente privados, de modo que a imunidade seria ali uma vantagem indevida ao particular), Gilmar Mendes (referindo tratar-se de imóvel não utilizado para a finalidade estrita ou do interesse estrito do Poder Público) e Carmen Lúcia (referindo tratar-se de empresa privada sujeita exclusivamente ao regime da isonomia, em livre concorrência).

Afirmou que não poderiam ser sujeitas ao IPTU pessoas jurídicas de direito privado que prestassem serviços homologados pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC), pois tais pessoas jurídicas exerceriam atividades alinhadas com os propósitos da Infraero, consistindo em parte da própria infraestrutura dos aeroportos.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

**Acórdão nº 19.073**

Alegou que não se lhe seria aplicável o § 3º do art. 150 da CRFB, pois suas atividades, reguladas pela ANAC, não poderiam ser consideradas como “*regidas por normas aplicáveis a empreendimentos privados*”. Quanto à cobrança de tarifas, invocou o julgado pelo STF em 2019 no RE 1.152.681, no sentido de que tal cobrança, isoladamente considerada, não possuiria aptidão para descaracterizar a imunidade recíproca.

Agregou que suas atividades não poderiam ser prestadas em outra localidade que não em áreas contíguas a aeroportos, cedidas à impugnante pela Infraero. Sustentou que a imunidade não acarretaria, no caso, qualquer prejuízo à livre concorrência, visto que todas as concorrentes do mesmo ramo atuariam nas mesmas condições.

Citou julgado em que o STF considerou inaplicável a tese do Tema nº 437. Trata-se de caso da Cia. Docas do Estrado de São Paulo (Reclamação nº 32.717, de 2019). Ali, o Ministro Luiz Fux teria firmado que, para se verificar se a pessoa jurídica é detentora ou não da imunidade tributária prevista na Constituição Federal, o cerne da questão residiria na natureza jurídica do serviço prestado, e não na natureza de pessoa pública ou privada de quem o presta. Citou, ainda, precedentes do TJ-RJ em seu amparo.

Noutra vertente de defesa, a impugnante sustentou não ser possível determinar uma base de cálculo para o IPTU aqui discutido, na medida em que não se poderia apontar valor venal para o respectivo imóvel. Isso porque o imóvel do aeroporto seria insuscetível de livre transação no mercado e, portanto, insuscetível de avaliação patrimonial.

Invocou o art. 38 do Código Brasileiro de Aeronáutica, segundo o qual os aeroportos constituem universalidades, equiparadas a bens públicos federais, enquanto mantida a sua destinação específica, ainda que eventualmente não tenha a União a propriedade de todos os imóveis onde se situam.

Por fim, alegou que não poderia o Município adotar, para o imóvel em questão, os parâmetros da Lei de Planta de Valores, pois isso significaria estabelecer base de cálculo idêntica para imóveis em situações fáticas completamente distintas: aquele necessariamente afetado às atividades do aeroporto e os ocupados por empreendimentos comerciais ordinários, nas cercanias.

Em sua instrução para o julgamento de primeira instância, as autoridades do IPTU se limitaram a suspender a exigibilidade da cobrança e a pontuar que havia processos de mesma natureza apresentados pela contribuinte em exercícios anteriores.

Em suas razões de decidir, a FCP/REC-RIO/CRJ rechaçou a alegação de violação à coisa julgada no supracitado MS e de violação à vedação de comportamento contraditório nas relações continuativas, pois, conforme a informação da D. PG/PTR em outro processo administrativo (04.66.302.730/2022), tal coisa julgada se limitava ao exercício de 2002.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

**Acórdão nº 19.073**

No Mérito, a CRJ rejeitou a alegação de inconstitucionalidade da sujeição passiva utilizada no lançamento. Destacou que o art. 34 do CTN e o art. 62, parágrafo único, da Lei nº 691/1984 possibilitavam a atribuição de tal sujeição passiva aos *“ocupantes ou comodatários de imóveis pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios, ou a quaisquer outras pessoas isentas do imposto ou a ele imunes”*. Assinalou que o texto do referido parágrafo único do art. 62 não previa exceções em favor de concessionários de bens públicos.

Referiu a tese firmada pelo STF no RE 601.720/RJ, segundo a qual *“incide o IPTU considerado bem público cedido a pessoa jurídica de direito privado, sendo esta a devedora”*. Realçou que o fundamento basilar do STF ao prolatar sua decisão naquele RE havia sido o fato de que não se pode eximir de tributos o particular situado em bem público, se nele explorava atividade econômica com intuito de lucro.

Invocou o art. 150, § 3º, da CRFB e destacou que o fato de a impugnante exercer atividade em aeroporto federal em nada afetava a tributação do IPTU. Isto porque, como se tratava de particular usando bem público para atividade econômica com fins lucrativos, aplicava-se o referido § 3º do art. 150. Destacou excertos dos Votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Marco Aurélio Mello, Luís Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski no RE nº 601.720.

No que tange à adequação do caso presente à tese do Tema nº 437 do STF, assinalou a CRJ que, embora o julgamento concreto do STF no RE 601.720 abrangesse situação de pessoa jurídica em regime de livre concorrência, a tese dele decorrente não se referia apenas a tal situação, mas sim a toda e qualquer pessoa jurídica de direito privado, inclusive as que exerciam atividade em regime de monopólio, livre concorrência, por delegação ou por concessão.

Agregou que, devido ao conectivo “ou” presente no texto do § 3º do art. 150 da CRFB, a existência de contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário das atividades exercidas pelo ocupante particular de imóvel público era condição suficiente, por si só, para impedir extensão da imunidade recíproca a tal ocupante particular.

Por fim, quanto às alegações impugnatórias sobre a base de cálculo, pontuou que as balizas legais para aferição do valor venal para fins do IPTU carioca são aquelas do art. 63 da Lei nº 691/1984, onde se prevê que tal valor deve ser aquele que se alcançaria em uma compra e venda à vista segundo as condições de mercado. Agregou que mesmo os bens de uso comum do povo e os de uso especial poderiam vir a ser alienados, se um dia fossem desafetados, tendo, portanto, valor patrimonial.

A decisão recorrida englobou todas as questões em um só desfecho, que foi o de improcedência da impugnação, com base nas razões acima.

Em sua petição recursal, interposto tempestivamente, a contribuinte não reitera sua alegação de descumprimento de coisa julgada material.

**CONSELHO DE CONTRIBUINTE**

**Acórdão nº 19.073**

Reitera sua argumentação sobre vedação a comportamentos contraditórios em relações continuativas. Reitera sua argumentação de inconstitucionalidade da sujeição passiva imposta nos lançamentos impugnados. Reitera sua argumentação de inadequação do caso à tese do Tema nº 437 de Repercussão Geral do STF.

Agrega precedentes do TJ-RJ em favor de sua tese. Invoca o decidido pelo STF na Rcl 60.726, em 2023, no ponto em que, apesar de considerar inaplicável a imunidade, o faz deixando claro que se tratava de áreas de atividade alheia aos serviços públicos de infraestrutura aeroportuária. Invoca precedente do STF em 2021 sobre área do metrô de São Paulo, utilizada para construção das linhas de metrô.

Informa ter o STF reconhecido recentemente a Repercussão Geral na discussão sobre o alcance da imunidade recíproca nas concessões (Tema 1.297).

Por fim, reitera sua tese sobre a inadequação do valor venal utilizado no lançamento.

No Recurso, assim como já ocorrera com a impugnação, inexistente argumentação específica relativa à TCL.”

A Representação da Fazenda opinou pelo improvimento do recurso.

É o relatório.

**VOTO VENCEDOR**  
Conselheiro **RELATOR**

Inicialmente, será tratada a preliminar de coisa julgada material arguida em sede de impugnação, ainda que não reiterada no recurso voluntário apresentado. Assim se procede, a uma, porque a douta Representação da Fazenda faz menção à citada preliminar em sua promoção. A duas, porque, em sendo matéria de ordem pública, seria cognoscível de ofício por esse colegiado.

É de todo descabida, contudo, tal arguição. De fato, é inequívoco que a coisa julgada material em mandado de segurança em matéria tributária se conforma e se exaure quanto ao lançamento em determinado exercício financeiro.

Ademais, conforme asseverado pela Representação da Fazenda, a douta Procuradoria do Município informou, nos autos do processo administrativo 04/66/302.731/2020, que houve diversos trânsitos em julgado favoráveis à Municipalidade após o do Mandado de Segurança nº 0001523-10.2002.4.02.5101.

CONSELHO DE CONTRIBUINTE

**Acórdão nº 19.073**

Observa-se, então, que, por qualquer ângulo que se enxergue a questão, não se haverá que falar em coisa julgada material favorável ao contribuinte passível de obstar novo lançamento tributário – motivo pelo qual não merece acolhida a alegação.

No mérito, inicialmente, discutir-se-á a sujeição passiva do tributo no caso examinado. Em seguida, passar-se-á à análise da aplicabilidade da imunidade no caso concreto. Finalmente, abordar-se-á a questão relativa à possibilidade de determinação do valor venal dos imóveis como o aqui discutido, objeto de afetação.

Pois bem, é sabido que, desde sua redação original, o Código Tributário Municipal (Lei nº 691/1984) previa a eleição, como contribuinte, de mero ocupante ou comodatário de imóveis pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios ou a outros entes isentos ou imunes ao imposto. Veja-se:

Art. 62. Contribuinte do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

Parágrafo único. São também contribuintes os promitentes-compradores imitados na posse, os posseiros, ocupantes ou comodatários de imóveis pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios, ou a quaisquer outras pessoas isentas do imposto ou a ele imunes.

Não foram poucos os questionamentos judiciais acerca da constitucionalidade da norma prevista no parágrafo único acima transcrito. Finalmente, contudo, em 06/04/2017, julgando o RE 601.720, que tratava de um caso do próprio Município do Rio de Janeiro, foi fixada a tese de repercussão geral de que *"incide o IPTU, considerado imóvel de pessoa jurídica de direito público cedido a pessoa jurídica de direito privado, devedora do tributo"*. Essa decisão, que possui eficácia normativa, vincula o Poder Judiciário, conforme expressa previsão do CPC, em seu art. 927, III<sup>2</sup>. Para afastar a aplicação da acima transcrita tese, é necessário que os juízes e tribunais (e, de forma similar, também esse e. Conselho) procedam ao *distinguishing*, qual seja, que demonstrem que as particularidades do caso concreto levado à apreciação não atraem a incidência da tese.

Trata-se, contudo, de distinção de extrema dificuldade no que concerne à tese extraída do acórdão do RE 601.720. Ocorre que, nesse caso, foi fixada tese consideravelmente abrangente. Perceba-se que o Pretório Excelso não fez qualquer discriminação acerca da natureza da cessão do imóvel: se gratuita ou onerosa; se precária ou permanente. Tampouco se fez qualquer exigência quanto a peculiaridades da pessoa jurídica de direito privado ou às atividades por ela desenvolvidas.

---

<sup>2</sup> Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: [...]

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

**Acórdão nº 19.073**

Sendo assim, nada parece haver que permita distanciar o caso da Recorrente da tese fixada. É irrelevante, como já acima citado, o fato de sua posse ser precária e a natureza do serviço por ela prestada. Rememore-se, contudo, que aqui se discute a prestação de serviços de táxi aéreo, a qual tem este relator enorme dificuldade em classificar como de natureza pública – motivo por que, inclusive, defende-se que não se aplica ao julgamento do presente recurso a suspensão determinada pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião da afetação do Tema 1297 à sistemática de repercussão geral.

Quanto à aplicabilidade da imunidade prevista no art. 150, VI, “a” da CRFB/88<sup>3</sup>, o §3º desse mesmo artigo é claro ao excepcionalizar os casos em que há exploração de atividades econômicas. Veja-se:

§ 3º As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

E tem-se, no presente caso, a conjugação das duas condições, ou seja, não apenas há a exploração de atividades econômicas como se verifica, na hipótese, a contraprestação por parte dos usuários – os quais, por óbvio, pagam quantias vultosas pelos serviços de táxi aéreo prestados pela Recorrente.

Casos como o presente já foram discutidos nesse e.CCM, como bem detalhado na promoção da Representação da Fazenda. Na sessão de 23 de novembro de 2023, por exemplo, foi julgado o Recurso Voluntário nº 20.464, de lavra do Eminentíssimo Conselheiro Marco Antônio Ferreira Macedo, cujo acórdão restou, no mérito, assim ementado:

IPTU/TCL – IMÓVEL DE ENTE PÚBLICO – CESSÃO À PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO – EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA

Incide o IPTU sobre imóvel de ente público em que haja exploração de atividade econômica, por pessoa jurídica de direito privado, sendo essa a devedora. Recurso Voluntário improvido. Decisão por maioria.

Melhor sorte não acode ao contribuinte em sua alegação de que os imóveis tributados careceriam de valor venal, porquanto estariam afetados à prestação de serviços públicos. Ora, nada mais é o valor venal que aquele valor que a unidade imobiliária *“alcançaria para compra e venda à vista, segundo as condições do mercado.”* O uso do futuro do pretérito não ocorre ao acaso: a impossibilidade de o bem ser alienado enquanto não ocorrida sua desafetação não pode constituir óbice

<sup>3</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]

VI - Instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; [...]

CONSELHO DE CONTRIBUINTE

**Acórdão nº 19.073**

para sua mera avaliação. Foi exatamente esse, inclusive, o entendimento do TJ-SP exarado em acórdão do ano de 2021, veja-se:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - Omissão parcial - Imóveis objeto das exações ocupados pela embargante, como concessionária e pertencentes à União – Imunidade afastada Fato gerador ocorrido, nos termos do entendimento do STF (temas 385 e 437) – **Valor venal apurável, por meios avaliatórios comuns Possibilidade de desafetação do bem público** – Consequente ocorrência do fato gerador do IPTU e responsabilidade tributária da concessionária – Prescrição reconhecida na sentença(exercício de 2004) mantida, mas sem alteração da sucumbência (art. 86 § único do CPC) – Omissão, contradição e erro material quanto às demais questões suscitadas não verificados – Respeito ao princípio do devido processo legal e seus corolários – Declaratórios acolhidos, sem modificação do resultado do julgamento, embargado.

(TJ-SP – Edcl na Apl 1002533-46.2016.8.26.0068. 15ª Câmara de Direito Público. Publicado em 11/03/2021. Rel.: Des. Silva Russo).

Vale trazer à colação breve trecho do voto do Exmo. Desembargador relator do feito cuja ementa foi acima transcrita, veja-se:

[...] reputa-se ocorrido o fato gerador e cabível a avaliação dos imóveis tributados, pelos meios comuns de valoração (p. Ex. método comparativo), para apuração da base de cálculo (aqui, sem impugnação específica), sempre lembrando a possibilidade, em princípio, da desafetação dos bens públicos.

À luz das razões anteriormente aduzidas, voto por se NEGAR PROVIMENTO ao Recurso Voluntário.

**VOTO VENCIDO**

Conselheiro **EDUARDO GAZALE FÉO**

O tema não é novo, já tendo sido objeto de intensos debates neste colegiado, inclusive em casos da própria Recorrente (Líder Taxi Aéreo S.A.), tendo como exemplos os Recursos Voluntários 19.480, 19.481, 19.482, 19.483, 19.952, 19.953, 19.954, 19.955, 20.004, 20.005, 20.006, 20.023 e 20.024, onde vencido o I. Conselheiro Gabriel Abrantes dos Santos (acompanhado pelo I. Conselheiro Alfredo Lopes de Souza Júnior).

CONSELHO DE CONTRIBUINTE

**Acórdão nº 19.073**

Meu entendimento, pedindo vênias ao I. Conselheiro Relator, vai no mesmo sentido exposto e muito bem fundamentado pelo I. Conselheiro Gabriel Abrantes dos Santos, nos recursos acima indicados, motivo pelo qual valerei-me, em boa parte, neste voto vencido, dos argumentos por ele já apresentados.

Pois bem! Discute-se nestes autos a possibilidade da “*manutenção, ou não da imunidade recíproca do IPTU aos bens de titularidade da União Federal, que tenham sido objeto de contrato de concessão a particulares*”; e mais especificamente “*quanto à aplicabilidade ou não da imunidade do IPTU, nos termos do art. 150, VI, a, da Constituição Federal, ao caso concreto da Recorrente, que têm sob análise os imóveis constituídos por: **hangares, postos de manutenção e abastecimento de aeronaves e central administrativa** da Recorrente, todos situados em terrenos aeroportuários (dos Aeroportos Santos Dumont e de Jacarepaguá)*”.<sup>4</sup>

Os imóveis, neste cenário, fazem parte da infraestrutura aeroportuária explorada privativamente pela União Federal<sup>5</sup>, seja de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão.

Como muito bem relatado pelo I. Conselheiro Gabriel Abrantes dos Santos, a atividade da Recorrente, nos imóveis objeto da forçada incidência praticada pelo Município do Rio de Janeiro, há vinculação direta à atividade fim do sítio aeroportuário. Assim suas valiosas palavras:

Em realidade, a União, no exercício da sua competência constitucional e legislativa privativa, criou a **INFRAERO**, que é uma empresa pública cuja finalidade é implantar, administrar e explorar a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria da Aviação Civil da Presidência da República (Lei nº 5.862/1972).

Durante muitos anos, a **INFRAERO** foi a única empresa responsável pela exploração da infraestrutura aeroportuária no Brasil e, embora alguns municípios tenham buscado exigir dela o pagamento do IPTU, tal pretensão nunca prosperou no Poder Judiciário (vide ARE 638315, julgado em 2011 sob o regime de repercussão geral).

Ou seja, nos imóveis federais **afetados** para o desenvolvimento das diversas valências da atividade aeroportuária, cuja exploração se dava pela **INFRAERO**, não havia espaço para a exigência do IPTU.

<sup>4</sup> Trechos extraídos do voto do I. Conselheiro Gabriel Abrantes dos Santos, no Acórdão nº 18.235 – grifos no original

<sup>5</sup> **Lei nº 7.565/1986**

“Art. 38. Os aeroportos constituem universalidades, equiparadas a bens públicos federais, enquanto mantida a sua destinação específica, embora não tenha a União a propriedade de todos os imóveis em que se situam.

§ 1º Os Estados, Municípios, entidades da Administração Indireta ou particulares poderão contribuir com imóveis ou bens para a construção de aeroportos, mediante a constituição de patrimônio autônomo que será considerado como universalidade.

§ 2º Quando a União vier a desativar o aeroporto por se tornar desnecessário, o uso dos bens referidos no parágrafo anterior será restituído ao proprietário, com as respectivas acessões”.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

**Acórdão nº 19.073**

Posteriormente, com o aumento da demanda nos aeroportos, o Governo Federal entendeu necessária a viabilização de melhorias na qualidade e estrutura desse serviço público. Portanto, a partir de 2011, se iniciou um amplo projeto de modernização planejada pela Administração Pública, com a concessão dos imóveis destinados aos serviços aeroportuários, de modo que ele pudesse ser ampliado, modernizado e aprimorado pela iniciativa privada.

Atualmente, há aeroportos (neste conceito entendido todo o complexo aeroportuário) no Brasil que ainda são explorados, exclusivamente, pela **INFRAERO** e outros que possuem a sua gestão e áreas específicas à consecução de serviços aeronáuticos, explorados por concessionárias, hipóteses em que há a formalização de contrato específico entre poder concedente e concessionário.

E no caso específico da ora Recorrente, o contrato de concessão dos imóveis firmado entre INFRAERO e a Recorrente se deu sob as regras da Lei Federal nº 5.332/1967, cujo art. 1º, caput, que assim dispõe, expressamente, sobre a **finalidade específica e afetação dos imóveis objeto da concessão e sua vinculação direta à atividade fim do sítio aeroportuário:**

Art. 1º Ficam dispensados do regime de concorrência pública os arrendamentos **de áreas aeroportuárias destinadas às instalações para abrigo, reparação, abastecimento de aeronaves e outros serviços auxiliares,** que interessarem diretamente às empresas ou pessoas físicas ou jurídicas concessionárias do serviço aéreo ou de serviços pertinentes à aviação, assim julgados pela autoridade competente.

Destaca-se, aqui, que os imóveis objeto da concessão em análise são destinados, indiscutivelmente, a **“instalações para abrigo, reparação, abastecimento de aeronaves e outros serviços auxiliares”** os quais, certamente, se vêm integrados ao complexo aeroportuário”.

A mudança dos ventos, relativamente à questão da imunidade recíproca em relação aos imóveis dos entes políticos, começou a partir da edição dos Temas 385 e 437, pelo Supremo Tribunal Federal (“STF”).

Para relembrar, no Tema 385, em entendimento tirado do julgamento do RE 594.015, a tese em repercussão geral estabelecida pelo STF foi a de que **“a imunidade tributária prevista no art. 150, inc. VI, a, não alcança bens imóveis da União cedidos a empreendimentos privados exploradores de atividades econômicas com fins lucrativos”**. Neste recurso o caso debatido foi o do arrendamento promovido entre a CODESP (Companhia Docas do Estado de São Paulo) e a Petrobrás, em imóvel da União Federal, para a exploração de atividade privada por parte da petrolífera”. Já no Tema 437, em entendimento tirado do julgamento do RE 601.720, a tese estabelecida foi a de que **“incide o IPTU, considerado imóvel de pessoa jurídica de direito público cedido a pessoa jurídica de direito privado, devedora do tributo”**. Neste último tem-se o notório caso do empreendimento Barrafor Veículos Ltda., empresa privada que

CONSELHO DE CONTRIBUINTE

**Acórdão nº 19.073**

mediante concessão obteve o direito de explorar imóvel da União para comercialização de veículos.

O presente caso revela diferença gritante relativamente aos temas acima pontuados. E tais diferenças vêm sendo devidamente reconhecidas pela própria Corte Constitucional. Não à toa que houve o reconhecimento da repercussão geral no âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.479.602, onde a tese proposta tem o seguinte enunciado: “**saber se a concessão de serviço público afasta a imunidade tributária recíproca para fins de incidência de IPTU sobre bens públicos afetados à prestação do serviço**” (Tema 1.297).

Certo é que pelo fato de o STF ter reconhecido a repercussão geral para a hipótese acima grifada, entendo não haver dúvidas de que o caso presente não se encaixa nas situações reguladas pelos Temas 385 e 437, acima comentados.

É possível, tão só por isso, realizar o *distinguishing* e analisar o presente caso tal como já feito pelo próprio STF para situação vivenciada pela Concessionária Move São Paulo S/A, responsável pela expansão e operação de uma das linhas do Metrô de São Paulo. Vejamos a ementa do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.411.101-SP, onde por maioria a Primeira Turma do STF reconheceu que não caberia afastar a imunidade para casos em que, não obstante a exploração por particular, o imóvel permanecia afetado à prestação de um serviço público – critério suficiente para afastar a aplicação dos Temas 385 e 437:

**Ementa**

**DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA E IPTU SOBRE IMÓVEL AFETADO A SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO.**

1. Agravo interno contra decisão monocrática que deu provimento a recurso extraordinário para assentar a possibilidade de cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) sobre bem público em posse de concessionária de serviço público (linha 6-laranja do Metrô de São Paulo).

2. No julgamento do tema 437 da repercussão geral (RE 601.720, Red. p/ Acórdão Min. Marco Aurélio, j. em 06.04.2017), o STF reconheceu a incidência de IPTU sobre bem público cedido a particular, sendo este o devedor do tributo. De maneira semelhante, no julgamento do tema 385 (RE 594.015, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 06.04.2017), esta Corte concluiu que o imposto predial pode ser cobrado de empresa estatal arrendatária de imóvel público, quando ela explorar atividade econômica com fins lucrativos.

3. Nesses precedentes, a desvinculação do bem imóvel de suas finalidades públicas foi apontada como elemento central a justificar a incidência do tributo e sua cobrança ao particular.

4. No caso dos autos, embora tenha havido a transferência do uso de bem público a concessionária privada, exploradora do serviço de transporte metroviário, o imóvel permanece afetado ao serviço público, já que se trata de área destinada à construção de linha do metrô de São Paulo. Trata-se de elemento de distinção relevante, que conduz ao afastamento dos precedentes obrigatórios e à conclusão pela não incidência do imposto na hipótese.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

**Acórdão nº 19.073**

5. Agravo interno conhecido e provido para negar provimento ao recurso extraordinário do Município de São Paulo.

Para melhor análise do voto vencedor, do Ministro Roberto Barroso, segue trecho onde a distinção é ressaltada:

No caso ora em julgamento, as circunstâncias fáticas não autorizam a aplicação da mesma ratio decidendi para permitir a cobrança do imposto municipal. Na presente hipótese, embora tenha havido a transferência do uso de bem público a concessionária privada, exploradora do serviço de transporte metroviário, verifico que o imóvel permanece afetado ao serviço público, já que se trata de área destinada à construção da linha 6-laranja do metrô de São Paulo, em fase de obras para implantação. Trata-se de elemento de distinção que, a meu ver, conduz ao afastamento dos precedentes obrigatórios e à conclusão pela não incidência do imposto na hipótese.

Por estes fundamentos tão somente é que entendo que não cabe a pretensão de o Município do Rio de Janeiro tributar os imóveis onde desenvolvidas as atividades da Recorrente, pois como bem pontuado pelo I. Conselheiro Gabriel Abrantes dos Santos, no julgamento dos recursos já indicados neste voto, *“diante deste cenário é certo que **não se pode tentar equiparar** a concessionária que tenha a si concedidos imóveis componentes de complexos aeroportuários, com finalidade de prestação de serviços integrados ao ecossistema aeronáutico, aos demais ‘agentes econômicos de mercado’, que exercem sua atividade com a finalidade precípua a simples percepção de lucro a ser distribuído aos seus acionistas”*.

No mais, reporto-me aos demais brilhantes fundamentos expostos pelo I. Conselheiro Gabriel Abrantes dos Santos no voto vencido do Acórdão nº 18.235.

Relativamente à taxa de coleta de lixo (“TCL”), entendo que não encontra-se abarcada pela imunidade, na linha do quanto já decidido no AgRg em RE nº 613.287 AgR - Primeira Turma - Rel. Ministro LUIZ FUX (publicado em 19/08/2011).

Pelo exposto, voto pelo PARCIAL PROVIMENTO do Recurso Voluntário, para o cancelamento do IPTU incidente sobre o imóvel em questão.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que é Recorrente: **LÍDER TÁXI AÉREO S.A. – AIR BRASIL** e Recorrido: **COORDENADOR DA COORDENADORIA DE REVISÃO E JULGAMENTO TRIBUTÁRIOS**.

**CONSELHO DE CONTRIBUINTES**

**Acórdão nº 19.073**

Acorda o Conselho de Contribuintes, por maioria, negar provimento ao Recurso Voluntário, nos termos do voto vencedor do Conselheiro RELATOR.

Vencido o Conselheiro EDUARDO GAZALE FÉO, que dava provimento parcial ao recurso, nos termos do seu voto.

Ausentes da votação os Conselheiros ALFREDO LOPES DE SOUZA JUNIOR e GABRIEL ABRANTES DOS SANTOS, substituídos, respectivamente, pelos Conselheiros Suplentes EDUARDO GAZALE FÉO e IURI ENGEL FRANCESCUTTI.

Conselho de Contribuintes do Município do Rio de Janeiro, 22 de maio de 2025.

**FERNANDO MIGUEZ BASTOS DA SILVA**  
PRESIDENTE

**RAFAEL GASPAR RODRIGUES**  
CONSELHEIRO RELATOR

**EDUARDO GAZALE FÉO**  
CONSELHEIRO